

BAB III

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Kemitraan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

1. Teori Kemitraan

Secara teoritis, Eisler dan Montuori (1997) membuat pernyataan yang menarik yang berbunyi bahwa “memulai dengan mengakui dan memahami kemitraan pada diri sendiri dan orang lain, dan menemukan alternatif yang kreatif bagi pemikiran dan perilaku dominator merupakan langkah pertama ke arah membangun sebuah organisasi kemitraan.” Dewasa ini, gaya-gaya seperti perintah dan kontrol kurang dipercaya. Di dunia baru ini, yang dibicarakan orang adalah tentang karyawan yang berdaya, yang proaktif, karyawan yang berpengetahuan sehingga dapat menambah nilai dengan menjadi agen perubahan¹.

Menurut pendapat Yukl (1991) ada beberapa model hubungan organisasional, yaitu: Pertama, hubungan dominasi artinya dalam melaksanakan hubungan tersebut pihak pertama menguasai pihak kedua. Kedua, hubungan subordinasi artinya dalam melaksanakan hubungan tersebut pihak kedua menguasai pihak pertama, atau pihak kedua dengan sengaja menempatkan diri tunduk pada kemauan pihak pertama. Dan ketiga, hubungan kemitraan artinya pihak pertama dan kedua selevel dimana mereka bertumpu pada kepercayaan, kerjasama dan saling menghargai.

¹ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), h 63

Sistem kemitraan bertumpu pada kepercayaan, dengan ciri-cirinya antara lain:

- (a) Persamaan dan organisasi yang lebih landai,
- (b) Hirarki aktualisasi yang luwes (dimana kekuasaan dipedomani oleh nilai-nilai seperti caring dan caretaking),
- (c) Spiritualitas yang berbasis alamiah,
- (d) Tingkat kekacauan yang rendah yang terbentuk dalam sistem, dan
- (e) Persamaan dan keadilan gender.

2. Dimensi-dimensi Kemitraan

Mengenai kemitraan ini, Butler dan Waldroop mengemukakan beberapa dimensi kemitraan hubungan kerja sebagai berikut² :

1. Pengaruh: professional yang menikmati pekerjaan mereka dan senang mengembangkan dan memperluas area pengaruh mereka. Mereka senang dalam hal persuasi, negosiasi dan memegang informasi dan ide-ide penting. Tipikal bagi negosiator pembuat kebijakan/keputusan.
2. Fasilitas interpersonal; orang-orang yang senang dengan aspek interpersonal dalam situasi pekerjaan. Mereka secara intuitif berfokus pada pengalaman orang lain dan mereka bisa bekerja di belakang layar. Dengan cara ini mereka membuat rekan-rekan sekerjanya menjadi berkomitmen dan terikat untuk mengerjakan proyek dengan lancar. Tipikal bagi manajer SDM.

² *Op cit* h 95

3. Kreativitas hubungan: orang-orang yang bagus dalam membina hubungan dengan sekelompok orang melalui penggambaran visual dan verbal. Tipikal bagi orang-orang pemasaran dan manajer.
4. Kepemimpinan tim: orang-orang ini ingin melihat orang lain dan berinteraksi dengan mereka. Mereka menyukai pekerjaan manajemen dan bekerja dalam tim berenergi tinggi dalam situasi yang padat. Tipikal bagi manajer program dan manajer delivery.

3. Kemitraan Antara Pemerintah Desa dengan BPD

Pada awalnya sering terjadi ketidakharmonisan antara Pemerintah Desa dan BPD karena³ :

- (a) Cara pemahaman peraturan yang kurang menyeluruh dan kurang baik yang disebabkan oleh tingkat pengetahuan dan pendidikan yang relatif rendah sehingga pemahaman terhadap UU hanya sepotong-sepotong,
- (b) Banyak terjadi ketidak-disiplinan terhadap tata tertib yang dibuat oleh mereka sendiri,
- (c) Kesalahpahaman terhadap hak dan kewajiban mereka.

Sekarang hubungan Pemerintah Desa dan BPD menjadi lebih baik karena beberapa alasan :

- (a) Mulai tumbuhnya kesadaran, pengertian tentang hak dan kewajiban mereka,
- (b) BPD sudah dilibatkan dari awal-sampai akhir setiap kegiatan-kegiatan yang menyangkut tugas kemasyarakatan dan pembangunan,

³ Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Administrasi Desa & Kelurahan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1985), h 79

(c) Mereka menyadari bahwa mitra adalah saling mengisi, memahami dan memecahkan masalah bersama-sama. Sekalipun hubungan Pemerintah Desa-BPD dapat dikatakan berjalan dengan baik dan cukup harmonis bukan berarti berjalan tanpa hambatan.

Hubungan antara Pemerintah Desa dan Badan perwakilan Desa, ⁴pertama: hubungan dominasi artinya dalam melaksanakan hubungan tersebut pihak pertama (Pemdes) menguasai pihak kedua (BPD), kedua: hubungan sub koordinasi artinya dalam melaksanakan hubungan tersebut pihak kedua menguasai pihak pertama, atau pihak kedua dengan sengaja menempatkan diri tunduk pada kemauan pihak pertama, Ketiga: hubungan kemitraan artinya pihak pertama dan kedua setingkat dimana mereka bertumpu pada kepercayaan, kerjasama dan saling menghargai.

B. Pemerintahan Desa

Pemerintah berasal dari kata perintah yang berarti menyuruh melakukan sesuatu. Istilah pemerintahan diartikan sebagai perbuatan dalam artian bahwa cara, hal urusan dan sebagainya dalam memerintah sehingga secara etimologi, dapat diartikan sebagai tindakan yang terus menerus (*Continue*) atau kebijaksanaan dengan menggunakan suatu rencana maupun akal (*rasio*) dan tata cara tertentu untuk mencapai tujuan tertentu yang dikehendaki. Sedangkan definisi lain mengartikan bahwa pemerintah ialah jawatan atau aparatur dalam susunan politik.⁵

⁴ Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Administrasi Desa & Kelurahan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1985) h. 65

⁵ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintah Desa*, (Jakarta, Balai Pustaka, 2011), h 67

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala kegiatan badan-badan publik yang meliputi kegiatan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam usaha mencapai tujuan negara. Pemerintahan dalam arti sempit adalah segala kegiatan dalam badan-badan publik yang hanya meliputi kekuasaan eksekutif. Pemerintahan dalam arti luas dari definisi di atas mengungkapkan bahwa segala urusan yang dilakukan oleh Negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara itu sendiri, jadi tidak diartikan sebagai pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif. Pemerintah dalam hal ini melingkupi semua urusan negara.

Sejak berlakunya otonomi daerah desa memiliki kewenang sendiri untuk menjalankan pemerintahannya sendiri. Desa bukan merupakan bagian dari perangkat desa dan berbeda dengan kelurahan namun sebuah desa bisa diubah statusnya menjadi kelurahan, namun desa dan kelurahan adalah dua satuan pemerintahan dengan status berbeda. Desa adalah satuan pemerintahan yang diberi hak otonomi adat sehingga merupakan badan hukum sedangkan kelurahan adalah satuan pemerintahan administrasi yang hanya merupakan kepanjangan tangan pemerintah kabupaten/kota.

Pemerintah Desa merupakan bagian dari pemerintah nasional, yang penyelenggaraanya ditujukan kepada desa. Pemerintahan desa adalah suatu

proses dimana usaha-usaha masyarakat desa yang bersangkutan dipadukan dengan usaha- usaha pemerintah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat⁶.

Otonomi berdasarkan asal-usul dan adat istiadat adalah otonomi yang telah dimiliki sejak dulu kala dan telah menjadi adat istiadat yang melekat dalam masyarakat desa. Desa memang mempunyai urusan - urusan yang secara adat diatur dan diurus, maka maka urusan itu diakui oleh undang undang.

Menurut Penjelasan Umum Undang - Undang No. 32 Tahun 2004, tentang pengertian desa sebagai berikut:

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batasan - batasan wilayah yurisdiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal - usul dan adat istiadat setempat yang diakui, sebagaimana dimaksud dalam Undang - undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat desa.

Sedangkan menurut Pasal 1 ayat 5 Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, dinyatakan bahwa “kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas - batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal - usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Pengertian desa adalah wadah kebersamaan masyarakat setempat dalam mengelola kepentingan bersama.

⁶Maria Eni Surasih, *Pemerintah Desa dan Implementasinya*, (Jakarta:Erlangga, 2006), h

Berdasarkan pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa desa merupakan suatu wilayah tertentu yang mempunyai dasar hukum serta memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dan tidak bertentangan dengan ketentuan yang berlaku dalam Pemerintahan Negara Republik Indonesia.

Selain itu desa juga mempunyai unsur-unsur sebagaimana halnya sebuah negara. Menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, unsur-unsur yang ada pada desa sebagai berikut⁷:

1. Wilayah, Pengertian wilayah adalah suatu letak geografis suatu desa yang dalam hal ini desa mempunyai kekuasaan penuh atas daerah dalam garis batas tersebut. Jadi wilayah adalah segala kegiatan pemerintahan desa.
2. Penduduk, Pengertian penduduk adalah orang-orang yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu dan mempunyai hubungan secara sah menurut aturan yang ada. Dalam hal untuk dapat disebut sebagai suatu daerah atau desa harus mempunyai penduduk 750 jiwa atau 75 kepala keluarga
3. Pemerintah, Pemerintah berfungsi untuk mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan desa, segala kegiatan yang dilakukan di desa tersebut dalam hal ini dikoordinir oleh kepala desa.

1. Administrasi Desa

Administrasi dalam arti sempit berasal dari kata *Administratie* (bahasa Belanda) yaitu meliputi kegiatan catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan

⁷ Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa

ringan, ketik-mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan. Dari definisi tersebut dapat disimpulkan administrasi dalam arti sempit merupakan kegiatan ketatausahaan yang meliputi kegiatan catat-mencatat, surat- menyurat, pembukuan dan pengarsipan surat serta hal-hal lainnya yang dimaksudkan untuk menyediakan informasi serta mempermudah memperoleh informasi kembali jika dibutuhkan⁸.

Administrasi dalam arti luas adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu. Administrasi secara luas dapat disimpulkan pada dasarnya semua mengandung unsur pokok yang sama yaitu adanya kegiatan tertentu, adanya manusia yang melakukan kerjasama serta mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Pendapat lain mengenai administrasi adalah keseluruhan proses kerjasama antara 2 orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Berdasarkan uraian dan definisi tersebut maka dapat diambil kesimpulan bahwa administrasi adalah seluruh kegiatan yang dilakukan melalui kerjasama dalam suatu organisasi berdasarkan rencana yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan.

a. Tugas bidang pemerintahan

- Pencatatan Register
- Tugas Umum

b. Tugas bidang pelayanan umum

⁸ Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Administrasi Desa & Kelurahan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1985), h 86

c. Tugas bidang tata usaha

- Tata Usaha Umum
- Tata Usaha Pemerintah Desa

Menurut Peraturan Mendagri No. 32 Tahun 2006 tentang Pedoman Administrasi Desa, standarisasi jenis dan bentuk administrasi pemerintahan terdiri dari empat jenis, yaitu sebagai berikut⁹:

a. Administrasi Umum

- Buku Data Peraturan Desa
- Buku Data Keputusan Kepala Desa
- Buku Data Aparat Pemerintah Desa
- Buku Data Inventaris Desa
- Buku Data Tanah Milik Desa/Tanah Kas Desa
- Buku Data Tanah Di Desa
- Buku Agenda
- Buku Ekspedisi

b. Administrasi Penduduk

- Buku Data Induk Penduduk
- Buku Data Mutasi Penduduk
- Buku Data Rekapitulasi Jumlah Penduduk Akhir Bulan
- Buku Data Penduduk Sementara

c. Administrasi Keuangan Buku Anggaran Penerimaan

- Buku Pengeluaran Rutin

⁹ Peraturan Mendagri No. 32 Tahun 2006 *tentang Pedoman Administrasi Desa*

- Buku Anggaran Pengeluaran Pembangunan
- Buku Kas Umum
- Buku Kas Pembantu Penerimaan
- Buku Kas Pembantu Pengeluaran Rutin
- Buku Kas Pengeluaran Pembangunan

d. Administrasi Pembangunan

- Buku Rencana Pembangunan
- Buku Kegiatan Pembangunan
- Buku Inventaris Proyek
- Buku Kader
- Kader Pembangunan/Pemberdayaan Masyarakat

2. Konsep Desa

Menurut Kamus Bahasa Indonesia, desa diartikan sebagai:

- (a) Sekelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan kampung/dusun,
- (b) Udik atau dusun (dalam arti daerah pedalam sebagai lawan kota),
- (c) Tempat, tanah, dan daerah.

Pengertian desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana perubahannya dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 memiliki arti bahwa: “Desa atau yang disebut dengan nama lain selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah dan berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan

dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik. Dari pengertian menunjukkan bahwa desa memiliki kekuasaan yang otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat¹⁰.

2. Badan Perwakilan Desa (BPD)

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa menyebutkan Badan Perwakilan Desa adalah lembaga legislatif dan pengawasan dalam hal pelaksanaan peraturan desa, anggaran pendapatan dan belanja desa dan keputusan kepala Desa. (Wijaya HAW, 2008). BPD berkedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah desa. BPD merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. BPD dapat dianggap sebagai "parlemen"-nya desa. BPD merupakan lembaga baru di desa pada era otonomi daerah di Indonesia. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.

2. Tinjauan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang - undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.” Namun, ruang lingkup materi muatan Undang-Undang ini diperluas tidak saja Undang- Undang tetapi mencakup pula Peraturan Perundang-

¹⁰Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintah Desa*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2011), h 40

undangan lainnya, selain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat¹¹.

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu antara lain:

- a. materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
- b. teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
- c. terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundangundangan; dan
- d. penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

¹¹ *Penjelasan* UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang ini, yaitu antara lain:

- a. penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
- c. pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- e. pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- f. penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang ini.

Secara umum Undang-Undang ini memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis sebagai berikut: asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan; jenis, hierarki, dan materi muatan Peraturan Perundang-

undangan; perencanaan Peraturan Perundangundangan; penyusunan Peraturan Perundang-undangan; teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan; pembahasan dan pengesahan Rancangan Undang-Undang; pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; pengundangan Peraturan Perundang-undangan; penyebarluasan; partisipasi masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan ketentuan lain-lain yang memuat mengenai pembentukan Keputusan Presiden dan lembaga negara serta pemerintah lainnya.

Tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapan, serta pengundangan merupakan langkah-langkah yang pada dasarnya harus ditempuh dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun, tahapan tersebut tentu dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan atau kondisi serta jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan tertentu yang pembentukannya tidak diatur dengan Undang-Undang ini, seperti pembahasan Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, atau pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1).

Undang-Undang ini mengatur tentang Hirarki Peraturan perundang-undangan termuat dalam pasal 7 sebagai berikut¹².

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

¹² Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

(2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 97 berbunyi:

Teknik penyusunan dan/atau bentuk yang diatur dalam Undang-Undang ini berlaku secara mutatis mutandis bagi teknik penyusunan dan/atau bentuk Keputusan Presiden, Keputusan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Keputusan Pimpinan DPR, Keputusan Pimpinan DPD, Keputusan Ketua Mahkamah Agung, Keputusan Ketua Mahkamah Konstitusi, Keputusan Ketua Komisi Yudisial, Keputusan Kepala Badan Pemeriksa Keuangan, Keputusan Gubernur Bank Indonesia, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Badan, Keputusan Kepala Lembaga, atau Keputusan Ketua Komisi yang setingkat, Keputusan Pimpinan DPRD Provinsi, Keputusan Gubernur, Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota, Keputusan Bupati/Walikota, Keputusan Kepala Desa atau yang setingkat.